

АКСІОЛОГІЧНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

AXIOLOGICAL DETERMINANTS OF PUBLIC GOVERNANCE

Розкрито аксіологічні детермінанти публічного управління. Обґрунтовано, що поняття управління та види управлінської діяльності де-факто існують стільки, скільки ж існує механізм та апарат держави, попри те, що не завжди характеризувалися наявністю юридичного визначення.

Наголошено, що соціальну та правову цінність цієї категорії слід досліджувати не інакше, як через призму її історичних витоків, генезису та еволюції у різних ракурсах просторово-часового континууму. В цьому контексті теорія державного управління як наука постає однією із найбільш важливих і перспективних напрямів сучасної політичної думки. Утім, упродовж тривалого часу вона розвивалася у руслі загальної політологічної традиції. І лише в кінці XIX століття почала виокремлюватися як самостійна сфера наукових досліджень. На більш ранніх періодах теорію управління традиційно вивчали в рамках політології, а ще раніше – у межах панівних соціокультурних парадигм у зв'язку із загальним комплексом суспільних явищ.

Зауважено, що онтологічна та прaxeологічна цінність управління полягає у наявності власної філософської парадигми. Цей процес є типом інтелектуальної діяльності, що зародився де-юре у Стародавній Греції. Принаймні, прийнято вести відлік його офіційного зародження саме з цього часу. Натомість, можна припустити, що цей процес де-факто був започаткований значно раніше, адже управління існувало стільки, скільки існували й суспільні об'єднання й союзи навіть найбільш примітивного, первісного зразка свого функціонування. Усе це дає підстави ствердити: якщо зародження управління віднести до доісторичного періоду, а його офіційний відлік розпочати з Античної Греції, то про становлення філософії управління як науки необхідно говорити з часів промислової революції, тобто в межах часового діапазону приблизно в 150–200 років тому.

Зазначено, що філософія управління аксіологічно обґрунтована тим, що спрямована на розкриття гнесеологічної сутності глибин реальності взаємовідносин людини та влади, усвідомлення її сутнісних засад і закономірностей із метою здійснення процесів упорядкування, збереження, відтворення та покращення його якісних показників.

Ключові слова: цінності, аксіологія відносин, суспільні відносини, людина, громадянин, держава, громадянське суспільство, державне управління.

The article investigates the axiological determinants of public administration. Therefore, it is substantiated that the concept of management and types of management activities de facto exist as long as there is a mechanism and apparatus of the state, although not always characterized by the presence of a legal definition. The social and legal value of this category should be studied only through the prism of its historical origins, genesis and evolution in different perspectives of the space-time continuum. In this context, the theory of public administration as a science is one of the most important and promising areas of modern political thought, although for a long time it developed in line with the general political tradition, but only in the late nineteenth century began to stand out as an independent field of research. In earlier periods, the theory of management was traditionally studied within the framework of political science, and even earlier - within the prevailing socio-cultural paradigms in connection with the general complex of social phenomena. The ontological and praxeological value of management lies in the presence of its own philosophical paradigm. It should be noted that this process is a type of intellectual activity that originated de jure in ancient Greece, at least, it is customary to count its official origin from this time. Instead, it can be assumed that this de facto process was initiated much earlier, because governance existed as long as public associations and unions, even the most primitive, primitive model of their functioning. All this gives grounds to assert that if the origin of government is attributed to the prehistoric period, and its official countdown begins with ancient Greece, the formation of the philosophy of government as a science must be said since the Industrial Revolution, is within a time span of about 150-200 years ago. Thus, the philosophy of management is axiological based on the fact that it aims to reveal the epistemological essence of the depths of the reality of human relations and power, awareness of its essential principles and patterns in order to streamline, preserve, reproduce and improve its quality indicators.

Key words: values, axiology of relations, public relations, person, citizen, state, civil society, public administration.

УДК 342.241
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2020.20.30>

Ганущин С.Н.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри психології управління
Львівського державного університету
внутрішніх справ

Постановка проблеми. Філософська система управління містить внутрішню організацію взаємодії елементів. Поєднуючись і взаємодіючи, ці складові утворюють функціональні механізми, що діють згідно із визначеним алгоритмом, відповідають стандартам і критеріям, спрямовані на реалізацію конкретних завдань і досягнення кінцевої мети. Якою ж є аксіологічна мета управління? Передусім вона охоплює декілька завдань: збагнути, відобразити та налагодити базові метасенси взаємодії між суб'єктами та об'єктами управлінської діяльності, відобразити точки на сис-

темі координат динаміки й перетворення станів управління під час переходу від суб'єкта до об'єкта, в процесі чого розкривати значення цієї нової реальності, яка не завжди є очевидною та зрозумілою.

Труднощі у пізнанні мети управління, а найперше – її засад і процесів, можуть виникати як наслідок різноманітних соціокультурних особливостей конкретної спільноти. Не існує жодних обґрунтованих підстав вважати, що почуття та інтенція підпорядкування є чужими людській природі, або ж апіорно ідуть їй на шкоду й збитки. Найімовірніше, ситуація є зво-

ротною. І це зовсім не обов'язково передбачає стадний інстинкт як рушій підпорядкування у тваринному світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для якнайповнішого вирішення завдань, виокремлених у науковій розвідці, ми проаналізували досягнення учених, які безпосередньо чи опосередковано досліджували феномен ціннісних характеристик публічного управління. Посилання на їхні наукові здобутки подані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям презентованого дослідження.

Мета статті – вивчити аксіологічні детермінанти публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Цінність управління полягає у формулюванні меж панування-підпорядкування. Останнє споконвічно було властиве різним суспільним групам. Племенем керує вождь, натовпом – лідер, вуличними групами, бандитськими організаціями – головний, політичною партією чи рухом – голова тощо. Вікове підпорядкування, чи-то підпорядкування поколінь, також властиве людству із початку його формування, а також, коли людина в міру обмеження своїх фізичних і розумових властивостей стає залежною від членів своєї сім'ї.

Соціалізація людини – процес, що триває із урахуванням відносин управління та підпорядкування. Покидаючи межі сім'ї, людина починає взаємодію із вихователями, вчителями, тренерами, викладачами тощо. Зв'язки між цими суб'єктами характеризуються управлінням та підпорядкуванням відповідно. Відтак підпорядкування – це перманентна властивість, невіддільна частина соціального життя на мікро- та макрорівнях, із сім'ї та дитячого колективу, завершуючи політичною системою суспільства та міжнародними організаціями.

Позитивного чи негативного спрямування феноменові підпорядкування надає його кінцева мета – підпорядкування може слугувати благородним і виховним цілям, меценатству, альтруїзму, або ж навпаки – призводити до розрухи й хаосу.

Мірою еволюційного становлення суспільства, зростання цивілізованості правових механізмів, регулювання суспільних відносин набуває більш структурованого, впорядкованого та зрілого вигляду механізм реалізації управлінської політики та забезпечення підпорядкування. Останнє набуває виразу соціальної організації, що регулюється соціально-правовими нормами, тобто закон, а не просто сила чи авторитет стає виявом панування публічної влади, яка представляє інтереси більшості над приватними інтересами.

Саме таким є модерне розуміння підпорядкування. Воно є достатньо ефективним для того, аби встановити соціальний порядок і підтримувати його, використовуючи різні форми управління.

Зазначимо, що широке розуміння поняття державного управління логічно обґрунтовується фактичним збігом конкретних форм діяльності різноманітних державних органів у процесі реалізації ними функцій держави. Зрештою, організуючий характер тією чи іншою мірою притаманний усім видам державної діяльності, адже в роботі будь-якого органу держави легко виявити однотипні функції, що за суттю постають конкретними проявами організуючої діяльності (наприклад, планування, підбір, розміщення кадрів, контроль і перевірка виконання). Але загалом йдеться про різноманітні форми єдиної за суттю державної діяльності.

Якщо не ігнорувати основні аспекти діяльності того чи іншого органу держави, а саме – її основного призначення, то, очевидно, не слід орієнтуватися в цілях визначення обсягу і кордонів державного управління на зовнішню схожість із організаційними діями.

Отже, організаційна (управлінська) діяльність органів державної влади закономірно не позбавлена державницького характеру, зважаючи на те, що її виконують органи, які мають у своєму розпорядженні засоби юридично-владного характеру. Саме ця ознака і постає диференціацією у розрізненні державного управління зокрема та соціального управління загалом. Утім, вона не може розглядатися як самостійний, незалежний та непов'язаний вид у конституційно-правовому сенсі.

Зрештою, дуже багато формулювань, що стосуються цінності відносин панування-підпорядкування, міститься у працях Дж. Локка. На його думку, основною цінністю суспільства є намагання мирно і безпечно існувати, користуватися своєю власністю, реалізовувати інші права, а основним засобом і інструментом цього є закони, встановлені суспільством. Отже, першим із лейтмотивів управління є встановлення панування законодавчої влади, так само як і першим і основним природним законом, якому має підпорядковуватися законодавча влада, є збереження суспільства і (тією мірою, якою це буде збігатиметься із суспільним благом) кожного його члена [3, с. 322–325]. Отже, законна влада зобов'язана видавати закони, що управляють політичними спільнотами людей, оскільки належить до тих же спільнот. Тому можна припустити, що суспільство є водночас і суб'єктом, і об'єктом цього управління.

Загалом суспільства ґрунтуються на двох основах: перша з них – природна властивість до спільнотного співжиття і товарищескості; друга – порядок, згідно з яким було досягнуто явного або таємного узгодження суспільних інтересів. Окрім того, стремління членів суспільства до впорядкування відносин шляхом управління автоматично обмежують його у виборі оперантного інструментарію. Адже будь-яке управління обмежується законодавчими рамками та чинною системою правосуддя, а також панівною моральною доктриною.

Власне, для того, аби уникнути управлінського свавілля, люди об'єднуються у суспільство, делегуючи його представницьким органам об'єднану силу для збереження захисту своїх законних прав та інтересів. Для цього вони і передають всю свою природну владу суспільству, а суспільство, своєю чергою, віддає владу в руки тих, кого воно обрало, як найбільш доцільний варіант. До того ж, люди закономірно сподіваються, що ними управлятимуть лише за посередництва прийнятих законів, в іншому випадку їхня впевненість у завтрашньому дні, правові гарантії та правовий статус будуть такими ж хиткими й нестабільними, якими були ще вчора, тобто до етапу інтеграції у суспільство та делегування своїх повноважень державній владі. Відтак, закономірно, що лише обмежене законом управління може слугувати меті свого створення.

Уся без винятку матеріальна діяльність індивідуальної чи колективної особистості підпорядковується необхідним умовам матеріального порядку та загального суспільного блага, що привілеюють у конкретній колективній одиниці. Жодне суспільство не в змозі жити без загального панівного морального та правового порядків, що формують базові константи та принципи системи управління.

Плем'я, етнос, народ чи просто група людей, об'єднаних за діяльнісною ознакою, пов'язані певними переконаннями, авторитетними першопочатками. Спираючись на них, система управління реалізовує відведену їм компетенцію, а об'єкт управлінського впливу – поведінка людей – має властивість підпорядковуватися.

Панування тих чи інших цінностей у системі управління зрештою визначає спрямованість державного життя. Без цієї натуралістичної властивості управління важко мовити про наявність єдиного і монолітного суспільно-політичного організму. І це саме те питання, з приводу якого перманентно виникають революції та розв'язуються громадянські війни. Натомість, народ, що позбавлений ідеологічного наповнення державного управління, припиняє існувати як єдине ціле, «випадає» із

ланок і рамок суспільно-політичних елементів, перетворюється у неорганізований натовп, об'єднаний лише ззовні.

Існує точка зору, що ідеальне управління та адміністрування ґрунтуються на жорстких бюрократичних принципах аксіологічного декадансу, серед яких: авторитарна влада керівника, який приймає рішення, віддає розпорядження підлеглим і контролює їх виконання. Завдання службовців, до того ж, полягає у тому, аби застосовувати управлінські принципи відповідно до конкретних ситуацій, для чого і розробляються певні правила державного адміністрування. Окрім цього, у науковій літературі можна натрапити на думки й про те, що управлінець, орієнтований на сучасні аксіологічні засади, апріорі не повинен бути бюрократом. Він має управляти, передусім, безпристрасно – ця вимога доречна навіть щодо політичних управлінських чиновників, оскільки йдеться не стільки про державні інтереси, скільки про інтереси чинного правопорядку [1, с. 91].

Загалом ідеї В. Вільсона, Ф. Гуднау та М. Вебера лягли в основу розвитку сучасної теорії адміністративно-державного управління у державах Західного світу. В їхніх працях висловлені та розроблені основні дві ідеї наукової теорії адміністративно-державного управління: а) для того, аби здійснити ефективну спробу реформувати апарат управління, його, передовсім, слід добре знати; б) апарат адміністративно-державного управління повинен бути відділений від сфери політики [4, с. 8].

Сутність робіт зазначених учених зацентрована на формуванні першого етапу розвитку теорії цінностей управління та адміністрування як самостійного наукового напрямку.

Загалом у рамках класичної теорії аксіологічного осмислення адміністративно-державне управління постає як регламентована зверху донизу ієрархічна організація лінійно-функціонального типу з чіткими визначеннями функції кожного посадового категорії.

Сильними аспектами класичного підходу аксіологічного осмислення адміністративно-державного управління можна вважати наукове обґрунтування усіх управлінських зв'язків, підвищення виробничих потужностей засобами оперативного менеджменту тощо. Своєю чергою, так звана «школа людських відносин», що виникла в 30-х рр. минулого століття, акцентувала на тих аспектах управління, які де-факто були упущені представниками класичної школи. Інша її назва – школа управлінських неокласиків. Найбільш відомі послідовники цієї школи А. Маслоу та У. Мерфі. Значний пласт своїх досліджень вони присвя-

чували аналізу саме психологічних факторів, що спричиняють вдоволеність працівників своєю працею та визначають її ступінь. Це було зумовлено тим, що під час проведення низки експериментів вдалося установити підвищення виробничих потужностей за рахунок покращення психологічного клімату та посилення мотивації. У подальших дослідженнях було аргументовано, що хороші взаємини між управлінцями та особами, щодо яких здійснюється управління, призводять до автоматичного покращення трудових, виробничих, а відтак і суспільних відносин. Утім, з метою практичного впровадження цих аспектів були розроблені різноманітні мотиваційні моделі, що використовуються в теорії та практиці адміністративно-державного управління [5, с. 94].

Третій етап становлення й розвитку теорії аксіологічного осмислення адміністративного управління припадає на другу половину ХХ століття та де-факто триває досі, лише щоразу видозмінюючись і пристосовуючись до нових суспільних реалій відповідно до вимог часу.

Загалом у 90-х рр. ХХ століття сформувалася пострадянська аксіологічна модель управління, яка поєднала два негативні контексти: радянська відверто бюрократична модель де-юре припинила існувати, проте де-факто змістилася у нові суспільні реалії, а отже, була непридатною до нових умов. Окрім того, вона доповнилася корупційними елементами, перетворившись у механізм як мінімум бездіяльний, як максимум – суспільно шкідливий.

Відтак, принаймні у ціннісному осмисленні управлінської діяльності того часу, перманентно здійснювалися спроби покращити та модернізувати наявну ситуацію. Основні риси теоретичних розробок у сфері управлінської діяльності на перетині тисячоліть – це: а) раціоналізація прийомів пошуку, обробки, зберігання та використання необхідної соціальної, політичної та наукової інформації; б) організація та проведення емпіричних досліджень щодо вивчення соціально-політичних і соціально-економічних процесів у сфері (регіоні, державі) для пошуку оптимальних управлінських рішень; в) аналіз, узагальнення та інтерпретація соціально-політичних та економічних показників, які характеризують стан сфер, регіонів, країни; г) прогнозування і облік у практичній діяльності позитивних і негативних тенденцій у розвитку суспільних явищ, розробка заходів із локалізації й усунення недоліків, визначення потреб у змінах та нововведеннях і виконання практичних дій з їх реалізації; д) розробка, здійснення та оцінка державних програм із використанням сучасних методів соціально-політичної та соціально-економіч-

ної діагностики, ідентифікації та розпізнання образів, агрегування інформації, її комп'ютерної обробки [2, с. 47].

Відбувається динамічна зміна й у ціннісному обґрунтуванні сучасного стилю управління та адміністрування. Якщо в попередньому столітті чиновники всіляко уникали ризикованих дій, не любили змін, боялися допустити помилку, позаяк вони були адміністративно карані, то нове століття і тисячоліття актуалізує необхідність у певних ситуаціях погоджуватися на ризик і гнучкіше тлумачити протокольні норми.

Загалом, якщо зважити на наш час, то слід зазначити: сучасний службовець суттєво відрізняється від бюрократа минулого століття за низкою аксіологічних ознак і в онтологічному, і в деонтологічному вимірах.

Зокрема, якщо службовець соціалістичного типу управлінської діяльності займався рутинною працею, виконуючи тільки те, що безпосередньо передбачено, то модерний службовець перебуває у постійному пошуку інновацій та сприйняття передових технологій і способів управління. Суттєвою відмінністю слід вважати й те, що сучасний службовець прагне змін і результатів, тоді як ідеальний бюрократ змін не любить і концентрується на процесі. Різне ставлення у службовця сучасності та бюрократа минулого щодо невдач, неточностей і помилок: службовець їх не уникає, вчиться на них, тоді як бюрократ їх уникає, вони адміністративно карані. Унаслідок цього службовець концентрується на досягненнях, можливостях, а не на окресленні сфер власної безпеки, тоді як бюрократ акцентує на обмеженні та пошуку найбільш безпечних варіантів взаємодії. І, врешті, бюрократ не еволюціонує і не вчиться новому, тоді як службовець намагається перманентно зростати, підвищувати та розширювати власні компетенцію та кваліфікацію [6, с. 96].

Висновки. Утім, далеко не ці перелічені виміри утворюють каркас аксіологічного розуміння сучасного управління та адміністрування. А децю інше. Сьогоднішні державні службовці на всіх рівнях, а тим паче на високих політичних посадах, перманентно взаємодіють із громадою та суспільством, вимушені дослухатися до настроїв громадськості та думок представницьких органів влади. Вони не вчиняють та й не можуть учинити лише на підставі прецедентів чи паперових і протокольних процедур тощо.

Приміром, експерти ООН у сфері адміністративно-державницького управління вважають, що для оптимізації цієї сфери необхідний принципово новий аксіологічний підхід, у якому нового значення набуває активна участь

громади у визначенні цілей розвитку, розробці планів й ухваленні рішень у сфері державних програм і проектів, а також у їх здійсненні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зверев А. Ф. Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу. *Государство и право*. 1992. № 1. С. 88–97.
2. Остерло М. Влияние новой информационной технологи на управленческий процесс. *Проблемы теории и практики управления*. 1992. № 6. С. 40–52.
3. Cohen S. G. John Locke (1632–1704) British physician and philosopher. *Allergy Proceedings*. 1995. Vol. 16. Iss. 6. P. 322–325.
4. Goodnow Frank. *Politics and Administration*. New York: Macmillan, 1990. 187 p.
5. Maslow A. *Motivation and personality*. New York: Harper & Row, 1954. 357 p.
6. Parker M. F., Metcalf C. H., Urwick L. F. *Dynamic administration*. New York: Harper & Row, 1991. 297 p.